

A D V A ה **ו** ד **א**
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
מרכז «אדפה» - מלומות חול המסאווה והعدالفة الاجتماعیة فی إسرائیل

הצעת תקציב המדינה לשנת 2006

בעדשה מגדרית

ברברה סבירסקי

ינואר 2006

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205
Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871, Fax. 03-5602205
e-mail: advainfo@bezeqint.net web site: <http://www.adva.org>

הצעת תקציב המדינה לשנת 2006 מבוססת על שתי פעולות, שאף אחת מהן אינה מטיבה עם נשים: הקטנת הוצאות הממשלה והפחתת מסים.

הקטנת הוצאות הממשלה תפגע בפרנסתן של נשים רבות. היא תפגע גם בשירותי חברה שנשים זקוקות להם יותר מגברים: שירותי בריאות, שירותי רווחה ושירותי ביטחון סוציאלי.

ההפחתה במס הכנסה לא תביא תועלת רבה לנשים, כי ממילא רובן אינן משלמות מס הכנסה משום ששכרן נמוך מסף המס; ואם שכרן גבוה מסף המס, הרי שזה לא בהרבה.

הקטנת הוצאות הממשלה

בתיקון האחרון ל-חוק הפחתת הגירעון, נקבע שבין השנים 2006 ו-2010, תקציב ההוצאות של הממשלה יגדל בלא יותר מאחוז אחד מדי שנה. זאת בשעה שאוכלוסיית המדינה גדלה בקצב של כ-1.7% לשנה. משמעות ההפרש בין הגידול בהוצאות הממשלה והגידול באוכלוסייה – שחיקת התקציבים, או במלים אחרות, פחות תקציב לנפש.

השחיקה המתוכננת בתקציב ההוצאות של הממשלה מתווספת לקיצוצים הכבדים שנעשו בתקציב בין השנים 2001 ו-2004. קיצוצים אלה היו בעיקר בקצבאות הביטוח הלאומי ובשירותי החינוך, הבריאות והרווחה.

הקטנת הוצאות הממשלה מוזילה את מחיר ההון. כידוע, נשים אינן נמנות עם בעלי ההון. האידיאולוגיה הניאו-ליבראלית בה שבויים קברניטי המדינה אומרת שהוזלת ההון תגדיל את העושר שבידי בעלי ההון, ועושר זה יתחיל בסופו של דבר לחלחל כלפי מטה, למקום שבו נמצאים רוב הישראלים. הבעיה היא שבסופו של דבר, רוב ההון נשאר באותו מקום: אצל בעלי ההון. ואלה לא תמיד משקיעים אותו בעסקים היוצרים מקומות עבודה; רבים משקיעים אותו במוצרים פיננסיים המטיבים רק עם... בעלי הון.

שירותי חינוך

בעדשה מגדרי, שירותי חינוך ציבורי מעניקים שני דברים חשובים: (1) משרות של מורות ו-(2) סיכויי מוביליות חברתית לילדים. הבעיה היא שבין השנים 2001 ו-2010, יקטן התקציב של שעות ההוראה, בחישוב לתלמיד, בכ-22%.

עבור כוח ההוראה, ש-75% ממנו הן נשים, משמעות השחיקה הזאת היא פחות תעסוקה ו/או תעסוקה בתנאים פחות טובים. הנתונים הם קשים ביותר כבר היום, לפני שתתברר מלוא השחיקה: בשנת 2003, השכר הממוצע בענף החינוך, המחקר והמדע, שבו המורים מהווים רוב מוחץ, היה 5,769 ₪ - הרבה פחות מהשכר הממוצע במשק, שעמד על כ-7,000 ₪ לחודש. ואם נבחן את השכר לפי מגדר, נמצא שהשכר הממוצע של הנשים בענף החינוך עמד על לא יותר מ-5,065 ₪, בעוד שהשכר הממוצע של הגברים היה 7,061 ₪.

בארץ, ענף החינוך מעסיק שיעור הולך ופוחת של נשים משכילות. בשנת 1985 העסיק הענף 40% מסך הנשים המועסקות בעלות 13-15 שנות לימוד; עד לשנת 2003, ירד שיעור זה בחצי – ל-20%. ב-1985, העסיק הענף 45.5% מכלל הנשים המועסקות בעלות 16 שנות לימוד ויותר; בשנת 2003, השיעור ירד ל-36.3% (למ"ס, סקר כוח אדם 2003).

על רקע זה, נראה כי השחיקה התקציבית הצפויה תפגע עוד יותר בענף זה.

אם אחת התוצאות של הקיצוץ בשירותי החינוך היא פגיעה במשרות של נשים – ובריחה של נשים ממקצוע ההוראה, הרי שתוצאה נוספת היא ירידה במידת המוביליות שמעניקה מערכת החינוך הציבורית לילדים. כאשר מספר שעות ההוראה שווה לכל הילדים, יש סיכויים שווים יותר לכל הילדים להצליח בלימודים. כאשר מספר שעות ההוראה תלוי בתשלומים נוספים שהורים נדרשים לשלם לבתי הספר, סיכויי הילדים להצליח בלימודים קשורים להכנסת הוריהם. ובמרוץ הזה המפסידות הן המשפחות בעלות ההכנסה הנמוכה, וביניהן – החד-הוריות שבראשן נשים.

שירותי בריאות

בין השנים 2001 ו-2010, תקציב שירותי הבריאות הציבוריים (ללא הסעיף להשלמת סל הבריאות של קופות החולים), בחישוב לנפש (מתוקנת – שכן תינוקות וקשישים צורכים יותר שירותי בריאות), צפוי לקטון ב-11%.

בימים אלה, תשומת הלב הציבורית מופנית בעיקר אל סל השירותים הניתנים על-ידי קופות החולים. אנו נוטים לשכוח סעיפים אחרים בתקציבה של מערכת הבריאות הציבורית, כדוגמת האשפוז הסיעודי, הטיפול הנפשי ובריאות הציבור. הסעיף הנשכח ביותר הוא דווקא זה אשר ארגון הבריאות העולמי מדגיש את חשיבותו: בריאות הציבור. הסעיף הזה כולל שירותים כמו תחנות "טיפת חלב" בפריפריה – המשרתות בעיקר נשים ותינוקות, הפיקוח על המזון (זוכרות את פרשת "רמדיה"?), אחיות בתי הספר, החינוך לבריאות (תזונה נכונה, הימנעות מעישון), איכות הסביבה ומניעת מחלות זיהומיות חוצות גבולות, כמו שפעת העופות. לאחרונה קוצצו 200 תקנים בתחום של בריאות הציבור, רובם משרות של נשים.

גם לגבי הסל של קופות החולים קיימת בעיה תקציבית. חוק ביטוח בריאות ממלכתי אינו כולל מנגנון עדכון ל"עלות הסל". יש צורך בעדכון שוטף בגלל שינויים דמוגרפיים (הגידול באוכלוסיית המדינה והזדקנותה) והעלייה במדד תשומות הבריאות. בגלל האי-עדכון, נוצר פער של 17% במימון הסל, דהיינו, פער בסכום של 3.5 מיליארד ₪. כתוצאה מפער זה, לא כל השירותים שלהם זקוקות הנשים – והן זקוקות ליותר שירותים מהגברים – הם נגישים לכלל הנשים.

כאשר עלות הסל אינה מעודכנת כראוי, קופות החולים נוטות לחסוך על חשבון החולים, והן עושות זאת על ידי עמידה בדרישות חוק ביטוח בריאות ממלכתי באמצעות אספקת האפשרות הצרה והזולה ביותר. חולים שלא יודעים לדרוש את זכויותיהם מקבלים פחות.

לגבי הנושא המתוקשר ביותר – העדכון הטכנולוגי (הוספת תרופות ופרוצדורות חדשות לסל) – גם כאן חסר מנגנון עדכון. כתוצאה מכך היו שנים שבהן לא הוקצב שום סכום לתרופות נוספות, ולצדן היו שנים שבהן הוקצב סכום יחסית גדול (יש האומרים גדול מדי) לתרופות חדשות. במצב שכזה, התוספת הניתנת בסופו של דבר נקבעת לא בהליך מדעי אלא בתהליך של לחץ ציבורי עבור תרופה זו או אחרת.

הכשרה המקצועית

בין השנים 2001 ו-2006, ירד התקציב של משרד התמ"ת לקורסי יום להכשרה מקצועית למבוגרים בכ-63%. בין 2001 ו-2004 ירד בכ-60% מספר המשתתפים בקורסים. באותן השנים עלה חלקן של הנשים, מ-47% לכ-57%, אולם מספר הנשים שהשתתפו בקורסים ירד, מ-16,156 ל-7,812.

בכל אחת מן השנים 2003 ו-2004, הוקדש תקציב מיוחד להגברת ההשתתפות של "הורים יחידים" – בעיקר אמהות חד-הוריות - בקורסים להכשרה מקצועית. בסופו של דבר נעשה שימוש רק ב-47% מהתקציב. פחות מ-5,000 הורים יחידים – 4,408 – השתתפו בקורס במימון הממשלה. בשנת 2006 לא הוקצו עוד סכומים מיוחדים להורים יחידים.

נראה, שחל שינוי בעצם ההגדרה של "הכשרה מקצועית". בשנת 2004, כשליש מן המשתתפות בקורסים במסגרת "הכשרת יום", במימון המדינה, השתתפו למעשה במכינות או בקורסים המוגדרים כמכינות או כ"פעולות הכוון". הדבר תואם את החלטת הממשלה, לשים את הדגש על הכשרת מובטלים ומובטלות בעלי פחות מ-12 שנות לימוד. אולם השאלה הקריטית היא, האם מציעים למובטלות המשך למכינה ול"מסגרות הכוון", או שמא הסיוע מתחיל ומסתיים במכינה או ב"מסגרות הכוון"? במקרה של מסגרות הכוון, האפשרות השנייה היא הנכונה: תחת מסווה של "סיוע לבעלי השכלה נמוכה", מצאה המדינה תחליף זול לקורסים להכשרה מקצועית. לגבי המכינות: לדברי שרה חורש, ראש האגף להכשרה מקצועית, החל משנת 2004 מוצעות רק מכינות המעניקות השלמה לקורסים ספיציפיים; מי שמשלים את המכינה מתקבל לקורס להכשרה מקצועית (חורש, 2006).

ירידת ההשקעה בהכשרה המקצועית משתקפת גם מה שמתרחש ב"תוכנית ויסקונסין" הישראלית, המתבצעת כיום בארבעה מוקדים. התקשורת מדווחת על מובטלים ומובטלות הנשלחים לבצע "עבודה בקהילה" בהתנדבות, או בשכר נמוך משכר המינימום, "כדי שירכשו הרגלי עבודה". זאת, על אף שהספרות המחקרית מצביעה על כך שמובטלים אינם מפיקים תועלת כלשהי מ"עבודה בקהילה". הם כן מפיקים תועלת ממשרה המוצעת לטווח ארוך בשכר ובתנאים טובים מאלה של שכר המינימום.

תקציב התמ"ת לשנת 2006 אינו כולל הקצאה עבור תוכניות אשראי לנשים מובטלות בעלות השכלה נמוכה, שנועדו לעודד פתיחת עסקים קטנים.

הפחתה במסים הישירים: הטבה שאינה מיועדת לנשים

תקציב המדינה לשנת 2006 כולל שלושה סוגי הטבות במסים ישירים. אף אחד מהם אינו מיטיב עם רוב ציבור הנשים.

סוג אחד: הפחתה במס חברות, מ-36% מהרווח הלא מחולק ל-34% מהרווח. בשנים הבאות מתוכננות הפחתות נוספות, עד לשיעור של 25%. אין צורך לומר שמעט מאד נשים הן בעלות חברות.

סוג שני: הטבה במס הכנסה. מאומדן אשר התבסס על נתוני משרד האוצר ובנק ישראל באשר להיקף הפחתת המס, עולה כי עד שנת 2010, כאשר תושלם ה"רפורמה במס", יתווספו לפרטים בעשירון העליון קרוב ל-4 מיליארד ₪ לשנה מהפחתת מס הכנסה. לעשירון התשיעי יתווספו סך של 1.2 מיליארד ₪ ולעשירון השמיני: 0.95 מיליארד ₪. לפרטים בעשירוני 1-7 (70% מהשכירים והשכירות) יתווספו, בסך הכל, רק 1.7 מיליארד ₪ לשנה.

השכר הממוצע של שכירים, התפלגות ההכנסה ברוטו והתפלגות מס הכנסה, לפי עשירון, 2004

התפלגות מס הכנסה	התפלגות ההכנסה ברוטו	הכנסה ברוטו	עשירון
0.0%	1.1%	2,030	1
0.0%	2.1%	2,483	2
0.0%	3.4%	3,072	3
0.0%	4.7%	3,645	4
0.1%	6.0%	4,323	5
1.4%	7.5%	5,232	6
3.8%	9.5%	6,495	7
8.2%	12.4%	8,333	8
18.9%	17.5%	11,687	9
67.5%	39.9%	23,514	10
18.8%	7.9%	50,611	מאיון עליון

הערה: ההכנסה מתוקנת.

מקור: משרד האוצר, מנהל הכנסות המדינה, דו"ח שנתי 2004, מספר 53, ינואר 2005: 102.

בלוח ניתן לראות כי בשנת 2004, קרוב ל-50% מהשכירים לא שילמו מס הכנסה: שכרם הנמוך לא הביא אותם אל סף המס. שכרן של מרבית הנשים מציב אותן מתחת לסף המס

או רק מעט מעליו: ב-2004, השכר החודשי הממוצע של נשים היה 5,457 ₪, בעוד שזה של הגברים היה 8,459 ₪. במלים אחרות, הפחתת המס תיטיב בעיקר עם גברים, ומעל לכל עם אלה הנמנים עם העשירון העליון, ששכרם הממוצע לחודש היה כ-23,000 ₪. לפי ההערכה, נשים משלמות רק כ-18.5% ממס ההכנסה (ברנדר, 2006), כך שההטבה במס הכנסה לא מיטיבה עמן – לפחות לא באופן ישיר.

הסוג השלישי: "הטבה" בדמי ביטוח הלאומי. ממשלת שרון מינתה ועדה ברשות יוסי בכר, במטרה להעלות הצעות ל"מלחמה בעוני". לפי הדיווחים בתקשורת, אחת ההצעות היא לפטור מקבלי שכר נמוך מתשלום דמי ביטוח לאומי (האוצר לא יפצה את המוסד לביטוח לאומי על הכנסות אלה). לעומת זאת, כבר בינואר 2006 נכנסה לתוקף הפחתה בדמי ביטוח לאומי למקבלי שכר נמוך; בו זמנית הוחלט על העלאה בדמי ביטוח לאומי למקבלי שכר גבוה יותר, כך שסך המקורות של המוסד לביטוח לאומי לא קטנו. ההצעה החדשה נשמעת "חברתית" אולם היא אינה כזאת, שכן היא כרוכה בפגיעה בהכנסות של המוסד לביטוח לאומי.

בטווח הארוך, רוב אזרחי המדינה יפסידו מצעד זה, כי בעת הצורך, יהיה לביטוח הלאומי פחות כסף לשלם קצבאות – דמי לידה, קצבת נכות, או קצבת זקנה, למשל. הנשים תפסדנה יותר, כי הן נזקקות לשירותי ביטוח סוציאלי יותר מהגברים – בגלל הלידות, בגלל תוחלת החיים הארוכה יותר ובגלל ההכנסה הנמוכה יותר.

לדברי המוסד לביטוח לאומי, בין השנים 2001 ו-2004 פחתו תשלומי הקצבאות של המוסד בכ-5.5 מיליארד ₪ לשנה. במונחים לנפש, ההפחתה הייתה 16%. בתוך שלוש שנים, צנחו התשלומים לקצבת הילדים ב-40%, לדמי אבטלה בכ-43% ולהבטחת הכנסה בכ-20%.

לפני הקיצוצים, נשים היוו יותר מ-50% ממקבלי דמי אבטלה, כ-65% ממקבלי הבטחת הכנסה וקרוב ל-100% ממקבלי קצבת הילדים.

נתונים אלה ממחישים את העובדה, שפגיעה הקצבאות הביטוח הלאומי היא פגיעה בנשים.

אלטרנטיבה שתועיל לנשים

הצעתנו היא, כי החל בשנת התקציב 2006, הממשלה תיצור סל שנתי של כ-10 מיליארד ₪, שייחוד למטרות הבאות:

- שידרוג משמעותי של מערכת החינוך, כולל יום חינוך ארוך לכל והעלאת שכר המורות;
- עידוד השקעות ותעסוקה בפריפריה, במיוחד לנשים ערביות;
- יצירת מנגנון עדכון של תקצוב מערכת הבריאות הציבורית – של קופות החולים ושל משרד הבריאות;

- בנייה מחדש של קצבת הילדים – שתכלול מרכיב של פיצוי עבור טיפול בילדים לנשים העובדות מחוץ לבית – ושל קצבת הבטחת הכנסה.

להלן מקורות אפשריים למימון הסל:

- 4-3 מיליארד ₪ - משינוי במדיניות הפחתת המסים ופריסה הדרגתית יותר של הקטנת החוב הלאומי (ביטול הורדת המס השולי המירבי מ-49% ל-45% והעלאת שיעור המס על רווחי הון, מ-15%-20% ל-20%-25%).
- 5 מיליארד ₪ - מקיצוץ בתקציב הביטחון. הדבר אפשרי לאור נוכחות צבא ארה"ב בעיראק, יציאת צה"ל מרצועת עזה וצפון שומרון ולאור התקווה כי תהיה התקדמות לפי מפת הדרכים, שתמנע התחדשות של העימות האלים.
- 3-2 מיליארד ₪ - מחיסכון שיווצר בתקציב ההתנחלויות, עם פינוי ההתנחלויות מרצועת עזה ומצפון שומרון ועם פינוי המאחזים הבלתי חוקיים.

מקורות

ברנדר, עדי, 2006, דואר אלקטרוני אל המחברת.

חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, השתנ"ב, 1992.

חורש שרה, ראש האגף להכשרה מקצועית, משרד התמ"ת, שיחה עם המחברת, ינואר 2006.

מרכז אדוה, 2006, המלחמה שאין לה תקציב: תקציב 2006 והמלחמה בעוני, מצגת באתר האינטרנט: www/adva.org.

משרד האוצר, מנהל הכנסות המדינה, 2005, דו"ח שנתי 2004, מספר 53.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2003; סקר כוח אדם: ממצאים ראשוניים לשנת 2004.